

ניכור חוץ:

משבר העובדות והעובדים
הלא מוכרים במסגרות הרווחה
והדרכים לפתרונן



נובמבר 2022

כתיבה ומחקר: אביעד הומינר-רוזנבלום

קרן ברל כצנלסון היא מוסד רעיוני הפועל להתחדשות הסוציאל-דמוקרטית הישראלית ולקידום ערכיה. זאת, באמצעות גיבוש רעיונות ותכניות מדיניות וקידומם בקרב נבכרי ציבור, מנהיגים צעירים והציבור הרחב. הקרן פועלת לאור חזונו של ברל כצנלסון וערכי תנועת העבודה ומתוך מחויבות עמוקה לעתידה של ישראל כמדינת רווחה יהודית ודמוקרטית שכל אזרחיה שווים.

ניכור חוץ: משבר העובדות והעובדים הלא מוכרים
במסגרות הרווחה והדרכים לפתרונן

כתיבה ומחקר: אביעד הומינר-רוזנבלום

עריכה: ניר רייזלר

גרפיקה: עדי רמות

תאריך: נובמבר 2022

תודה לד"ר רונן מנדלקרן, יערה מן,
עו"ס דורון שבתאי, לעובדות במסגרות החוץ
ולנציגי איגודי עובדים שהעדיפו להישאר אנונימיים,
שקראו את הנייר והעירו עליו.

תוכן

2	תקציר
4	רקע - מסגרות חוץ-ביתיות בישראל - תמונת מצב
5	מסגרות חוץ-ביתיות במיקור חוץ במשרד הרווחה
5	עובדים במסגרות החוץ-ביתיות במיקור חוץ שמפעיל משרד הרווחה
6	"העובדים הלא פרופסיונליים" או "העובדים הלא מוכרים"
9	מה הבעיה - הכשרה ותנאים לקויים של עובדי המסגרות החוץ-ביתיות פוגעים ברווחת דייריהן
9	פרופסיה והתאגדות
13	הכשרה
16	שכר ותנאים נוספים
19	שחיקה, תחלופה ומחסור בכוח אדם
22	מה צריך לעשות - התמקצעות מערך המדריכים והמטפלים במסגרות החוץ-ביתיות
27	סיכום
28	מקורות

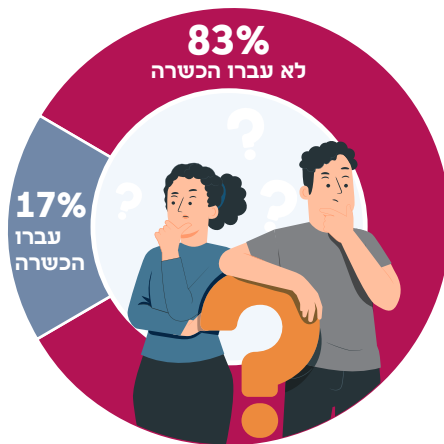
כ-33,000 ישראלים מתגוררים במסגרות החוץ-ביתיות של משרד הרווחה. מדובר בנוער בסיכון, אנשים עם מוגבלויות, קשישים ואחרים, כמעט כולם מהאוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל. רובם מתגוררים במסגרות שהמדינה העבירה למיקור חוץ, ומופעלות כיום על ידי עמותות ועסקים פרטיים. כמעט שני שלישים מהעובדות והעובדים באותן מסגרות הם "עובדים לא פרופסיונליים": מדריכים, מטפלות

ועובדים נוספים, שלא הוכשרו בתור עובדות סוציאליות, רופאות וכיו"ב. עובדים אלו סובלים ממספר בעיות ייחודיות:

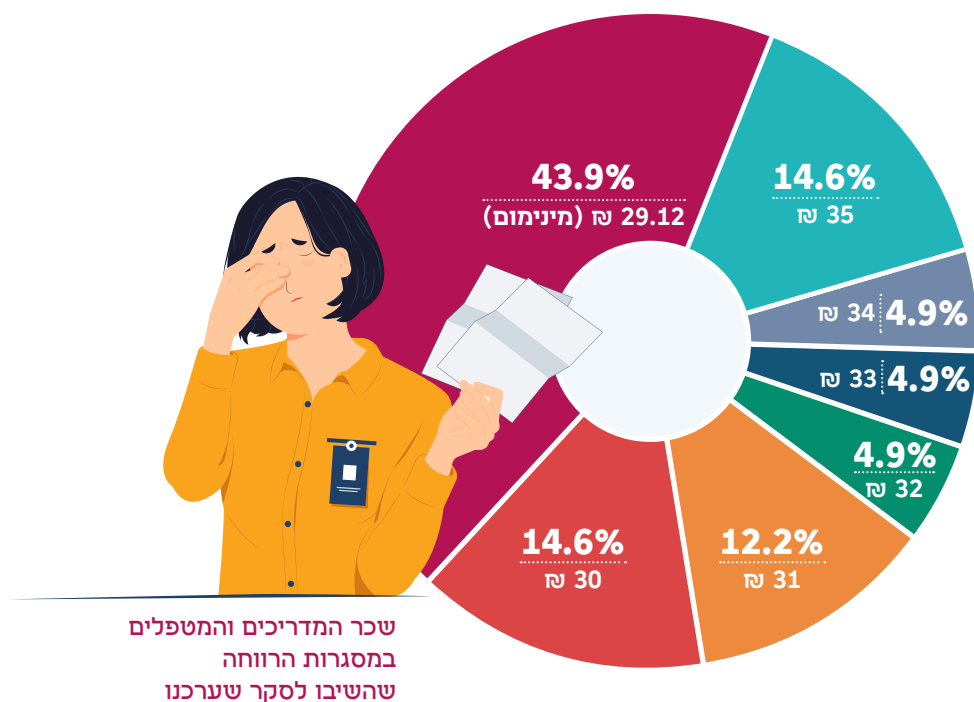
- הם משתכרים שכר נמוך שאינו עולה בהרבה על שכר המינימום
- הם לא זוכים להכשרה, הדרכה וליווי הולמים
- בניגוד למרבית עובדי המגזר הציבורי, רוב עובדי המסגרות החוץ-ביתיות אינם מועסקים במסגרת הסכם קיבוצי
- משרד הרווחה אינו מכיר באחריותו למקצועיותם ולתנאי עבודתם

בעיות אלו, אשר מוצגות בפירוט בנייר זה, מביאות לשחיקה מהירה ולקצב תחלופה גבוה מאוד (של כשנה וחצי בממוצע לעובד) ולשחיקה משמעותית בקרב העובדים הלא פרופסיונליים. אלו גורמים לפגיעה בעובדים ובעבודתם, ומשכך, גם לפגיעה ברווחתם של דיירי המסגרות. מצב זה איננו מחויב המציאות. במקצועות דומים ברחבי העולם, כמו גם במקצועות אחרים בישראל, קיימת התייחסות שונה מצד המדינה לעובדי שירותים חברתיים העובדים במיקור חוץ.

מרבית העובדים במסגרות חברתיות במיקור חוץ לא עברו הכשרה



רוב עובדי מסגרות הרווחה החוץ-ביתיות סובלים משכר נמוך, מהיעדר הכשרה ומתנאי העסקה ירודים שמביאים לפגיעה בהם ובדיירים, המגיעים רובם ככולם מאוכלוסיות מוחלשות. הפתרון טמון בהתמקצעות (פרופסיונליזציה) של מערך המדריכים והמטפלים במסגרות - שתשפר באופן משמעותי את מצבם ויכולותיהם המקצועיות ומתוך כך גם את רווחתם של הדיירים



כדי לפתור את אותן בעיות, אנו ממליצים על מספר צעדי מדיניות:

- ◀ איסוף שיטתי על ידי משרד הרווחה של מידע על כלל העובדים במסגרות החוץ-ביתיות ובחינה אמיתית של מצבם התעסוקתי והמקצועי
- ◀ חידוש ופיתוח מערך ההכשרות של משרד הרווחה והגדרתו כמצוי באחריות המשרד
- ◀ שינוי תנאי המכרזים להפעלת המסגרות החוץ-ביתיות, כך שיתייחסו בפירוט להכשרתם ותנאי עבודתם של המדריכים והמטפלים
- ◀ קביעה בחקיקה כי הסכמים קיבוציים יישארו בתוקף גם בעת חילופי מפעיל
- ◀ התמקצעות (פרופסיונליזציה) של תחומי ההדרכה והטיפול, כך שתיקבע עבורם הכשרה מחייבת שתביא בהמשך גם לשיפור בתנאי העסקתם של העובדים בהם
- ◀ הגעה להסכם קיבוצי בתחומי ההדרכה והטיפול

יישום הצעדים האלה יגרום לשיפור מיידי במצבם ויכולותיהם המקצועיות של העובדים, וממילא גם לשיפור משמעותי ברווחתם של הדיירים במסגרות החוץ-ביתיות.

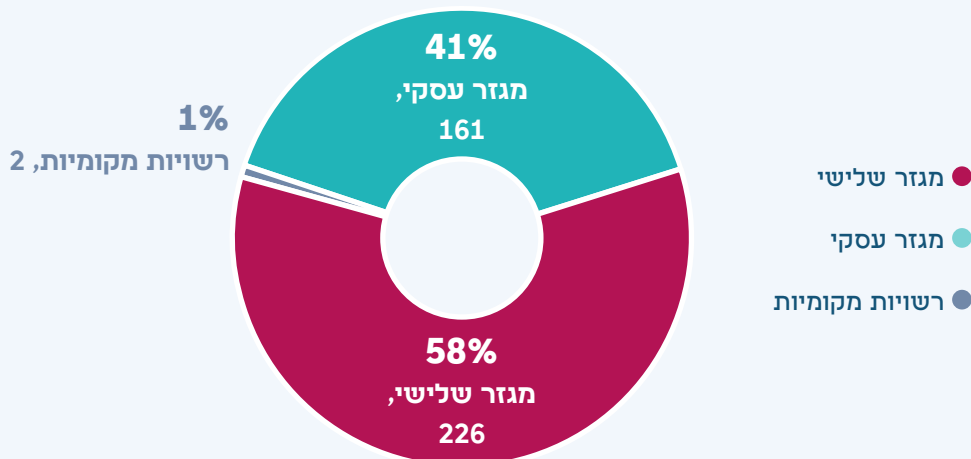
מסגרות רווחה חוץ-ביתיות בישראל - תמונת מצב

מסגרות חוץ-ביתיות במיקור חוץ שמפעיל משרד הרווחה

כ-33,000 ישראלים מתגוררים במסגרות החוץ-ביתיות שמפעיל משרד הרווחה.¹ רובם המוחלט הם בני נוער הנתונים ברמות שונות של סיכון, אנשים עם מוגבלויות בגילים שונים וקשישים. כמעט כולם מצויים במצבי קצה שונים ומשתייכים לאוכלוסיות המוחלשות ביותר בחברה הישראלית. רק כ-10% מהמסגרות מופעלות באופן ישיר על ידי המשרד, כאשר רובן מיועדות לאנשים עם מוגבלויות. השאר מופעלות במיקור חוץ על ידי עמותות שונות וחברות בע"מ, שזכו במכרזים של משרד הרווחה המתחדשים מעת לעת.

המסגרות מופעלות על ידי 405 גופים שונים, המחולקים באופן הבא:² 226 מהמגזר השלישי (מלכ"ר וחל"צים), 161 מהמגזר העסקי (חברות בע"מ) ושתי רשויות מקומיות.³

מסגרות חוץ-ביתיות במיקור חוץ במשרד הרווחה



¹ דו"ח סטטיסטי לשנים 2019-2020, משרד הרווחה והביטחון החברתי.

² אתר מפתח לרכש החברתי, משרד הרווחה.

³ שירותים המסופקים על ידי רשויות מקומיות אינם נחשבים למיקור חוץ על פי ההגדרות המקובלות, אך כך הן סווגו בדיווח הרשמי, ככל הנראה מכיוון שמדובר ברשויות שמספקות למשרד הרווחה שירות שאינו מיועד דווקא לתושבי אותן רשויות.

עובדים במסגרות החוץ-ביתיות במיקור חוץ שמפעיל משרד הרווחה

בכל אותן מאות מסגרות המופעלות במיקור חוץ מועסקים אלפי עובדים. את מגוון העובדים (ובעיקר העובדות) במסגרות ניתן לחלק לשלוש קבוצות עיקריות:

הקבוצה הראשונה היא קבוצת **העובדים הפרופסיונליים**, הכוללת בעלי מקצוע כגון עובדות סוציאליות, פסיכולוגיות, אחיות, רופאות ועוד.

הקבוצה השנייה היא קבוצת **עובדי המשק**, הכוללת טבחים, "אימהות בית" ועוד.

הקבוצה השלישית היא קבוצת **העובדים הלא פרופסיונליים**, הכוללת בעיקר מדריכות ומטפלות שאינן נדרשות להכשרה רשמית ספציפית.

מספרם המדויק של העובדים בכלל ושל העובדים בכל אחת מן הקבוצות אינו ידוע, בשל העובדה כי עובדים אלה מועסקים במיקור חוץ, כלומר באותם שירותים הממומנים ומוכוונים בידי המדינה אך אינם מסופקים על-ידיה, אלא על-ידי שלל עמותות וגופים עסקיים. משום כך אין יחסי עבודה רשמיים בין המדינה לבין העובדים; המידע לגביהם לא מתועד באופן מסודר על-ידי רשויות המדינה; ומספרם, מאפייניהם הדמוגרפיים, הוותק והניסיון שלהם וכיו"ב, אינם ידועים למשרד הרווחה.

מצבם של עובדות ועובדי כל שלוש הקבוצות אינו מזהיר והם סובלים כולם משכר נמוך, תנאי עבודה קשים, שחיקה גבוהה ומחסור חמור במידע עליהם מצד משרד הרווחה. יחד עם זאת, קיימת שונות בין הקבוצות:

חברי הקבוצה הראשונה, זו של **העובדים הפרופסיונליים**, נהנים מהכרה רשמית של המדינה במקצוע שלהם, הכרה שיוצרת תנאי קבלה והכשרה אקדמית נדרשת, אשר בעקבותיהם מגיעים גם מערך של ליווי והדרכה, ואיגוד מקצועי שמביא איתו הסכמי שכר מקצועיים שמשפרים במעט את תנאי העסקתם.⁴ על קבוצה זו נמנות למשל עובדות סוציאליות, פסיכולוגיות, קלינאיות תקשורת ועוד.

הקבוצה השנייה, זו של **עובדי המשק**, היא זו שחבריה נמצאים במידה רבה במצב הבעייתי ביותר מבחינה סוציאלית. חשוב לעסוק גם בקבוצה זו, אך עיסוק זה לא יעשה במסגרת דיוננו כאן.

בנייר זה נתמקד **בקבוצה השלישית**, זו של **העובדים הלא פרופסיונליים**. זאת, בראש ובראשונה בשל הפער הבלתי ניתן ליישוב בין התפקיד המרכזי והחיוני שהם ממלאים

⁴ לפחות ברמה העקרונית. בפועל התנאים שנקבעו בהסכמים הקיבוציים ובצווי ההרחבה לא תמיד נשמרים במסגרות במיקור החוץ, וגם לא נאכפים בצורה רצינית על ידי המשרד.

במערך הרווחה, והעובדה שהם מהווים את רוב העובדים במסגרות לבין תת-ההכשרה ותנאי העבודה הגרועים שמהם הם סובלים.

"העובדים הלא פרופסיונליים" או "העובדים הלא מוכרים"

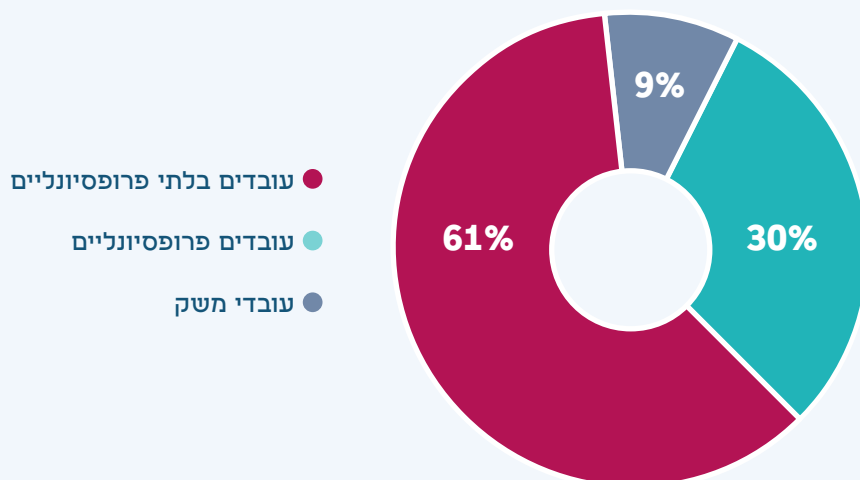
היעדר ההכרה הרשמית במקצועות ההדרכה והטיפול של העובדים הלא פרופסיונליים הופך אותם לבנים החורגים של המערכת. הם עוברים הכשרה והדרכה בסיסיות בלבד, אם בכלל, תנאי עבודתם לוקים בחסר ואין להם איגוד עובדים מקצועי שמייצג אותם ומגן עליהם. אופן העסקתם הבעייתי לא רק פוגע בזכויותיהם ובתנאי עבודתם, אלא גם גורם למחסור כרוני בכוח אדם במסגרות הרווחה. בכך, הוא משפיע ישירות על טיב השירות שעובדי המסגרות החוץ-ביתיות נותנים לדייריהן, המשתייכים, כאמור, לאוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל. בשל כך, ייקראו עובדים אלה בהמשך הנייר לסירוגין בכינוי "עובדים לא מוכרים", כלומר כאלה הנעלמים מן העין ואינם מקבלים הכרה רשמית; ובכינויים המוכר יותר, "עובדים לא פרופסיונליים".

מכיוון שאין תיעוד ורישום מסודר שלהם, מספרם המלא של עובדים אלה אינו ידוע, גם למשרד הרווחה שבשמו הם עובדים בשטח. ניסיון להתחקות בכל זאת אחר מספרים, מעלה את המספרים הבאים – על פי נתוני הלמ"ס⁵, בשנת 2019 היו 10,000 עובדים ב"מגורים טיפוליים אחרים"⁶ ובהם גם "פנימיות והוסטלים", 75% מהם הן נשים. עוד 5,800 עובדים נמנו ככאלה העובדים ב"מגורים טיפוליים למוגבלים שכלית התפתחותית", 62% מהם נשים. בנוסף, ב"מגורים סיעודיים" עבדו בשנת 2019 עוד 6,100 עובדים, 84% מהם נשים. יחד עם זאת, לא כל העובדים האלה עובדים תחת מסגרות שנמצאות באחריות משרד הרווחה. נראה כי לכל הפחות מדובר בכ-10,000 עובדים לא פרופסיונליים במסגרות החוץ ביתיות של משרד הרווחה, כאשר כ-75% מהם הן נשים.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם, 2019.

⁶ אשר מוגדרים ע"י הלמ"ס כ"מגורים טיפוליים ושירותי טיפול אישי לאנשים שאינם מסוגלים לטפל בעצמם או שאינם חפצים להתגורר באופן עצמאי, פרט לקשישים ולנכים".

חלוקת כוח האדם במסגרות דיור חוץ ביתיות מדגמיות במיקור חוץ במשרד הרווחה



עובדים אלו הם החלק הארי מהעובדים במסגרות החוץ, ובמרבית המקרים הם מהווים גם את מרבית העובדים במוסד נתון. על אף שאין, כאמור, נתונים מדויקים על מספרם, מסקירת המכרזים שפרסם משרד הרווחה בשנתיים וחצי האחרונות עולה כי כ-9% מכוח האדם במסגרות הדיור החוץ-ביתיות משתייכים לקבוצת עובדות ועובדי משק הבית, עוד כ-30% לעובדות ולעובדים הפרופסיונליים, וכ-61% לעובדים הלא פרופסיונליים או הלא מוכרים.⁷

כך, לשם ההמחשה, בפנימייה המיועדת ל-24 דיירים בני נוער ויושבת תחת רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, מורכב כוח האדם הטיפולי מכ-5 תקנים לכוח האדם המקצועי (עובדת סוציאלית, אחות, פסיכולוגית, רופא וכו'), ומעוד כ-14 תקנים המיועדים לכוח אדם לא מקצועי (מדריכים ומטפלי לילה).⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת מציין במפורש כי המדריכים מהקבוצה האחרונה מהווים את כוח האדם העיקרי בהפעלת המסגרות שבאחריות רשות חסות הנוער.⁹

גם במסגרות המיועדות לאנשים עם מוגבלויות המצב דומה. כך, למשל, במסגרת

⁷ הסקירה נעשתה ביוני 2022 ומקיפה את כלל המכרזים למסגרות דיור חוץ-ביתיות שפרסם משרד הרווחה בשנים 2020 ו-2021 ובחודשים ינואר עד יוני בשנת 2022, ושפריטתם ניתנים לאיתור (20 בסה"כ).

⁸ ניתן להתרשם מהמכרז בקישור זה - <https://www.molsa.gov.il/About/BudgetAndDonations/Tariffs/TaarifList/264.pdf>

⁹ סוגיות בפעילות המסגרות של רשות חסות הנוער, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2018

המיועדת לאוכלוסייה על הרצף האוטיסטי בתפקודים שונים¹⁰ יש כ-6 תקנים לעובדים מקצועיים וכ-19 תקנים לעובדים לא מקצועיים. דוגמה נוספת לכך שהעובדים הלא מוכרים הם רוב העובדים במסגרות הרווחה מספקת לנו עדותו של מנכ"ל עמותת אותות, המפעילה עבור משרד העבודה והרווחה 34 מסגרות מסוגים שונים לנוער בסיכון. לדבריו, העמותה מעסיקה 230 עובדים (כולל עובדי מטה של העמותה שאינם עובדים במסגרות), מהם 140 מדריכים.¹¹

חשיבותם של העובדים הלא מוכרים במסגרות הרווחה אינה נובעת רק מהדומיננטיות המספרית שלהם. מסגרות חוץ-ביתיות הן מעצם טבען מוסדות הפועלים 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע, כשכוח האדם הקבוע הנמצא בהן בכל שעות היממה, כולל בלילות, הוא זה של המדריכים והמטפלים הלא פרופסיונליים. מכיוון שכך, הם מהווים את הדמויות המרכזיות בעולמם של הדיירים.

¹⁰ <https://mr.gov.il/ilgstorefront/he/p/4000530831>

¹¹ פרוטוקול מס' 79 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, יום שני, ח' בחשוון התשפ"א (26 באוקטובר 2020).

מה הבעיה

הכשרה ותנאים לקויים של עובדי המסגרות החוץ-ביתיות פוגעים ברווחת דייריהן

מרכזיותם של העובדים הלא פרופסיונליים במסגרות הרווחה הופכת אותם לגורם המשפיע ביותר על שלומם ורווחתם של המתגוררים באותן מסגרות. עובדים אלו סובלים מהיעדר הכשרה, הדרכה וליווי ומשתכרים שכר נמוך ביותר. תנאים אלו מובילים

למחסור חמור בכוח אדם באותן מסגרות, ולכך שכוח האדם הקיים מלווה אוכלוסיות מורכבות מאוד במצבים מורכבים מאוד, מבלי שיש לו את הכלים הנכונים להתמודדות איתם.

התוצאה הכמעט בלתי נמנעת של מצב זה היא שהדיירים מקבלים מענה לא הולם לצרכיהם, אשר פוגע ברווחתם. במקרים מסוימים הם אף סובלים מיחס פוגעני, הכולל הזנחות והתעללויות מסוגים שונים, אשר מוזכרים מפעם לפעם בתקשורת. זאת, מעבר לפגיעה בתנאי העבודה ובזכויותיהם הבסיסיות של העובדים עצמם. בפרק זה יוצגו בפירוט בעיות אלה, על השלכותיהן הקשות.

העובדים הלא-מוכרים הם הגורם המשפיע ביותר על שלומם ורווחתם של הדיירים במסגרות הרווחה - ולמרות זאת הם מועסקים בתנאים לקויים הגורמים למחסור חמור בכוח אדם בתחום ולהיעדר הכשרה מתאימה לכוח האדם הקיים. מעבר להפרת זכויות העובדים, התוצאה היא מתן מענה לא הולם לצרכי הדיירים הפוגע ברווחתם

פרופסיה והתאגדות

מקצועם של העובדים המוכרים בשירותים החברתיים בישראל - אלה העובדים במקצועות כמו עבודה סוציאלית ומקצועות הבריאות השונים - מוגדר כ"פרופסיה". מושג הפרופסיה הוא מושג מורכב, אך מקובל להגדיר מקצוע כלשהו כפרופסיה כאשר מדובר בתחום עיסוק ייחודי, המבוסס על גוף ידע תיאורטי ועל מקבץ של מיומנויות ותואמות, שנרכשות בלימודים ובהכשרה ייחודית, ושמחייב הסמכה רשמית. כמו כן, לפרופסיות יש בדרך כלל קוד אתי, והעובדים בהן מאוגדים באיגוד מקצועי.¹²

להכרה רשמית במקצוע כפרופסיה מספר יתרונות בולטים. ראשית, נדרשת הכשרה

¹² שרר, 1989. בר לב; ריבקין, 2019.

לצורך עבודה במקצוע, אשר בעקבותיה העובדים כשירים יותר לעבודתם, והתחום מקבל יוקרה יחסית ומעמד חברתי.¹³ כך, לדוגמה, במשרד הרווחה הוקם בשנים האחרונות "אגף הפרופסיה לעבודה סוציאלית", האמון על קביעת מדיניות בתחום העבודה הסוציאלית ועל פיתוח תפיסה מקצועית של הפרופסיה. האגף עוסק אך ורק בפרופסיה של העבודה הסוציאלית, ולא נוגע כלל במקצועיותם של המדריכים והמטפלים. בדומה לכך, בשנתיים האחרונות הושם דגש על הכשרת המטפלות במעונות היום, והוטלה על כלל המטפלות חובה לעבור הכשרה. זאת, על מנת ליחד את עבודתן ולשפר את מקצועיותן ואת מעמדם החברתי.¹⁴

בשנים האחרונות אנו עדים למגמה מכוונת של הכרה במקצועות שונים בתחום הבריאות. "חוק הסדרת מקצועות הבריאות", שנחקק לראשונה בשנת 2008, מתעדכן באופן שיטתי ומכיל עוד ועוד מקצועות בתחום הבריאות. כתוצאה מכך, עוברים מקצועות אלו תהליך התמקצעות (פרופסיונליזציה) שמספק להם הכרה, מגדיר את תנאי הכשרתם, ומאפשר שיפור בתנאי העסקתם של העובדים בהם.

לעומת זאת, מקצועות ההדרכה והטיפול של העובדים הלא מוכרים במסגרות החוץ-ביתיות שמפעיל משרד הרווחה במיקור חוץ, אינם מוכרים באופן רשמי כפרופסיות על ידי הרשויות. עקב כך, משרדי הממשלה השונים לא מתייחסים למקצועות המדריך והמטפל ככאלו שזקוקים לפיתוח, להכשרה ולהגנה, כמו אלו ששמורים למקצועות הפרופסיונליים.

מעבר לכך, פרופסיה רשמית מקלה מאוד על הכרה בהתאגדות מקצועית. דרישות העובדים המאוגדים מועלות ישירות מול נציגי האוצר ולא מול המפעיל, המשולל למעשה כוח אמיתי (מכיוון שהתקציב שהוא מקבל הוקצה לו על ידי המשרד, ויש לו מנעד פעולה מצומצם יחסית בתוכו), ומקלות ליצור הסכמות רחבות שיחולו על כולם, ללא תלות במרכז זה או אחר. בעקבות ההכרה נחתמים הסכמים ולאחריהם צווי הרחבה המחייבים את המשרדים, והמכרזים מעודכנים בהתאם להם.¹⁵ בהמשך, גם השוק הפרטי 'מתיישר' פעמים רבות סביב השכר שמוצע בשירות הציבורי. כך קורה אצל העובדות הסוציאליות, הרופאים, האחיות, ושאר עובדים מקצועיים שעובדים כתף לכתף עם אותם עובדים לא מוכרים.

על ניסיונות ההתאגדות השונים מקשים גם התחלופה הגבוהה ומאפייני ההעסקה הנוספים של העובדים הלא פרופסיונליים. לעובדים זמניים ישנו תמריץ נמוך להתאגד

¹³ ראו: קורן, 2013

¹⁴ תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, ד"ח הערכת השפעות רגולציה, זרוע העבודה.

¹⁵ אם כי האכיפה נמוכה מאוד, ויש לשפר אותה באופן כללי.

ולאיכנס למאבקים מול ההנהלה, ולאגוד יש פחות זמן להצליח לאגד לפחות שליש מהם (שיעור מינימלי הנדרש על מנת לחייב את המפעיל להכיר בהתאגדות ולנהל מו"מ קיבוצי).

בנוסף, גם אם מאמצי האיגוד מצליחים, המשרדים הרלוונטיים מתייחסים לכלל העובדים בכלל המסגרות בצורה דומה, אינם מכירים בדרישות הספציפיות שמעלה האיגוד במסגרת שבה קם, ולא מתקצבים את הגופים המפעילים כך שיוכלו להיענות לדרישות ואף לסיכומים.¹⁶ במקרים רבים, גם כשהתארגנות מצליחה לעבור את החסמים הלא מבוטלים להתאגדות, ולהשיג הישגים לעובדים לאחר מאבק ארוך והגעה להסכם קיבוצי, זוכה לאחר זמן מה מפעיל חדש במכרז הרלוונטי, וכל ההישגים הללו מאבדים את תוקפם. למעשה, סיכויי המפעיל איתו נחתם הסכם קיבוצי לזכות במכרז חדש יורדים, מכיוון שהוא כבול להסכם ומתקשה להיות תחרותי ולעמוד בסכומים המוקצים למכרז.

**אי-ההכרה בפרופסיה של
המדריכים והמטפלים, הקושי
לאגדם ותנאי העסקתם הקשים
אינם טעות אלא במידה רבה
מדיניות מכוונת. העברת
השירותים החברתיים למיקור
חוץ אפשרה למדינה להתנער
מאחריותה לעובדים, להגדיל את
"הגמישות התעסוקתית" ולחסוך
כסף על ידי העסקת עובדים
שרובם אינם מאוגדים, בניגוד
לעובדי המדינה**

חשוב לציין שאי-ההכרה בפרופסיה של אותם עובדים לא מוכרים, הקושי לאגדם, וממילא התנאים הקשים בהם הם מועסקים (שיפורטו להלן), אינם טעות אלא במידה רבה מדיניות מכוונת. אחד המניעים להעברת השירותים החברתיים למיקור חוץ הוא רצונה של המדינה להתנער מאחריותה לעובדים, להגדיל את "הגמישות התעסוקתית" ולחסוך כסף על ידי העסקת עובדים שרובם אינם מאוגדים, בניגוד לעובדי המדינה.¹⁷ ההפרטה מחליפה עובדים מאוגדים בעובדים שלא רק שהם אינם מאוגדים, אלא שקשה מאוד לאגדם. זאת, עקב עבודתם במסגרות קטנות, הפיזור שלהם בין מסגרות ומפעילים שונים, התחלופה הגדולה שלהם, וחוסר הכדאיות בהתאגדות עקב ביטול ההכרה בה והישגיה בעת חילופי מפעילים.

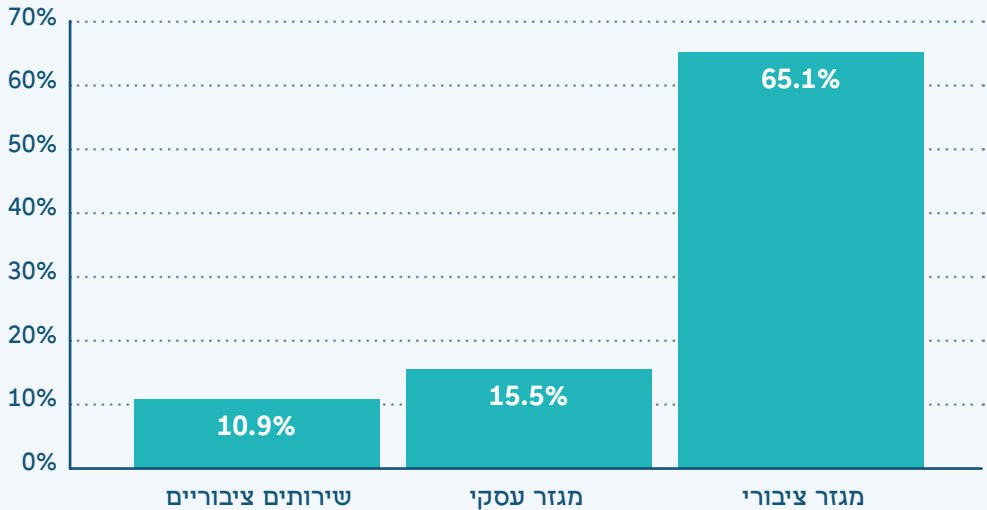
כך, בשנת 2018 עמד שיעור המאוגדים במגזר הציבורי על 65.1%; במגזר העסקי על 15%; ואילו בשירותים הציבוריים - שירותים שונים הממומנים ברובם על-ידי המדינה אך לא ניתנים על-ידיה, ובהם מסגרות הרווחה - עמד שיעור העובדים המאוגדים על

¹⁶ פרוטוקול מס' 79 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, יום שני, ח' בחשוון התשפ"א (26 באוקטובר 2020).

¹⁷ מנדלקרן; שרמן. (2015), פז-פוקס. (2015).

10.9% בלבד, שיעור נמוך יותר אפילו מהמגזר העסקי.¹⁸

שיעור עובדים מאוגדים לפי מגזר



מתוך כלל המסגרות החוץ-ביתיות שמפעיל משרד הרווחה במיקור חוץ, ישנו איגוד יציג רשמי (של ארגון "כוח לעובדים") רק במסגרות של רשות חסות הנוער, ואפילו לא

אחת המשתתפות בסקר, שעבדה במוסד לאנשים עם מוגבלויות, סיפרה: "שש שנים הייתי במערכת. מלבד תנאי שכר מחפירים, ראיתי בעיניים שלי מנהלת אחרי מנהל - משחקים ומזיזים שעות עבודה של מדריכות כדי שלא נגיע לשעות נוספות. ככה שמשמרות של 72 שעות ויותר מתוגמלות ללא תוספת שעות נוספות"

בכולן. אחד המשיבים בסקר שערכנו,¹⁹ שעבד בעבר במוסד לאנשים עם מוגבלויות, העיד כי "בעבר המאוד רחוק, ניסינו להוביל מהלך של התאגדות שכשל. עשינו את זה בעיקר בגלל תנאי השכר והתנאים הסוציאליים, שהיו מינימליים".

העובדה שהמטפלים והמדריכים במסגרות הרווחה החוץ-ביתיות אינם מאוגדים, ומשרד הרווחה אינו מפקח באופן אפקטיבי על תנאי העסקתם, מביאה גם לתופעות של ניצול עובדים כמו הלנת שכר, רישום שעות שגוי,

¹⁸ אטקס; אלמוג. (2021).

¹⁹ הסקר נערך בשנת 2021 בקרב 147 מדריכים ומטפלים במסגרות חוץ-ביתיות שונות שמפעיל משרד הרווחה במיקור חוץ, אשר אינם מהווים מדגם מייצג בשל הקושי לדגום את אוכלוסיות המדריכים בצורה מהימנה, בהיעדר נתונים כלליים על מספר המדריכים ומאפייניהם.

אי-תשלום שעות נוספות ועוד. אחת המשיבות בסקר, שעבדה במוסד לאנשים עם מוגבלויות, ציינה כי "שש שנים הייתי במערכת. מלבד תנאי שכר מחפירים, ראיתי בעיניים שלי מנהלת אחרי מנהל - משחקים ומזיזים שעות עבודה של מדריכות כדי שלא נגיע לשעות נוספות. ככה שמשמרות של 72 שעות ויותר מתוגמלות ללא תוספת שעות נוספות".

הכשרה

במחקר ובעולם

עולם התעסוקה המודרני מתאפיין במידה לא מבוטלת בחלוקה למקצועות רבים ומגוונים, שכל אחד מהם דורש הכשרה ייעודית, אקדמית או לא. מחקרים שונים הצביעו על חשיבות ההכשרה לתפקוד העובדים, בין היתר כאשר מדובר בצוותים המטפלים באוכלוסיות שונות. כך, למשל, נמצא כי צוותים שעברו הכשרה לטיפול באנשים עם אוטיזם בארה"ב,²⁰ עשו עבודה טובה יותר מדומיהם שלא עברו הכשרה שכזו. בדו"ח מיוחד שפרסמה ממשלת אוסטרליה נכתב כי אפילו המעבר (הרצוי כשלעצמו) ממוסדות גדולים לדיור בקהילה לא שיפר מספיק את מצבם של אנשים עם מוגבלויות, בהיעדר הכשרה ותנאי עבודה סבירים למטפליהם.²¹ גם הדרכה נמצאה כחשובה במיוחד לטיב עבודתם של מטפלים.²² מחקר אמריקאי שעסק בנושא מצא כי מרבית התקיפות נגד קשישים בבתי אבות בוצעו על ידי אנשי צוות שהכשרתם נמוכה במיוחד, אלה המוגדרים "לא פרופסיונליים" או "פרופסיונליים למחצה". הם גם אלו שהחזיקו בעמדות השליליות ביותר נגד קשישים.

במדינות שונות בעולם מדריכים ומטפלים העובדים במסגרות רווחה שונות נדרשים לעבור הכשרה בסיסית, כפי שנהוג בישראל בשירותים חברתיים אחרים (חינוך, בריאות ועוד) ובמקצועות נוספים במשק. כך, למשל, בבריטניה נדרש כל כוח האדם העובד במסגרות לנוער עובר חוק (המקבילות למסגרות חסות הנוער בישראל) לעבור הכשרה כללית לעבודה עם כלואים, ועוד הכשרה ייעודית בת שבוע לעבודה עם נערים.²³ בארה"ב נדרש כוח האדם שעובד עם אותה אוכלוסייה לעבור הכשרה ייעודית בת 40 שעות.²⁴ כמו כן, ישנו בבריטניה מכון המספק הכשרה מקצועית למטפלים באנשים עם אוטיזם,

²⁰ Butler; Littlea; Grimard. (2009).

²¹ Public hearing 3: The experience of living in a group home for people with disability, Royal Commission into Violence, Abuse, Neglect and Exploitation of People with Disability, Australia. 2020

²² Butler; Littlea; Grimard. (2009).

²³ Doran; Hohman; Koutsenok. (2011)

²⁴ Goldson. (2005)

ומספק תעודות על פי רמות הכשרה שונות, אף שקבלת הכשרה בו איננה חובה.²⁵

בישראל

משרד הרווחה מפעיל מספר תכניות הכשרה המיועדות למדריכים ומטפלים במסגרות החוץ-ביתיות השונות, אך אלה הן תכניות קצרות מאוד והמדריכים אינם מחויבים לעבור אותן.

בשנת 2014 שונו תקנות חוק הנוער,²⁶ כך שיכללו נושאי הכשרה שאמורים להיות מוקנים לצוותים העובדים במסגרות של רשות חסות הנוער. אך הנושאים הקבועים בתקנות הם בסיסיים ביותר, לא מצוין מספר השעות הנדרש להקנייתם, וההכשרה בהם אינה מוגדרת כתנאי סף לעבודה עם נוער. בעבר הרחוק יחסית הכשיר משרד הרווחה את כלל המדריכים במסגרות לנוער בסיכון במסגרת ה"מדרשה למדריכים", אך זו נסגרה כחלק מהליכי ההפרטה. על-פי דו"ח מבקר המדינה²⁷, משרד הרווחה הפסיק את ההכשרות המרוכזות - והבלתי מחייבות - שהועברו למדריכים במסגרות חסות הנוער על ידי בית הספר המרכזי למקצועות הרווחה.²⁸ אותו דו"ח מציין כי ההדרכות אמורות להתבצע כיום על ידי מפעילי המסגרות, אך משרד הרווחה עצמו מעיד כי הן אינן מתקיימות.

בתחום ההדרכה והטיפול באנשים עם מוגבלויות, מפעיל משרד הרווחה תכנית הכשרה שמעניקה לעובדים הסמכה רשמית ותוספת שכר. מדובר בתכנית שההשתתפות בה היא בגדר רשות, ואשר כוללת הכשרה מקיפה של 400 שעות. כ-30% מהמטפלים באנשים עם מוגבלויות עברו את ההכשרה, כאשר במסגרות הממשלתיות 91% עברו הסמכה, במסגרות המופעלות ע"י גופים פרטיים 32%, ובגופים המופעלים ע"י עמותות 16%.²⁹ מחקר שבדק את יעילותה של התכנית מצא כי הן הממונים על אותם מטפלים והן הדיירים מעידים כי מטפלים שעברו את ההכשרה עושים את עבודתם בצורה טובה יותר, במגוון רחב של היבטים. לפיכך הומלץ במחקר להרחיב תכנית זו לכלל המטפלים.³⁰

בהערת אגב, ראוי לציין שהאופן שבו מיושמת בפועל תכנית ההכשרה למטפלים מצביע על האבסורד שבמצב העניינים הנוכחי. למטפלים שעברו את ההכשרה - עליה

²⁵ Northern Council for Further Education.

²⁶ חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשע"ד - 2014.

²⁷ מבקר המדינה | דוח שנתי 70 | 2020, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

²⁸ בית הספר המרכזי למקצועות הרווחה החליף את המדרשה למדריכים, ופועל אף הוא במיקור חוץ חלקי.

²⁹ ברלב; ריבקין. (2016)

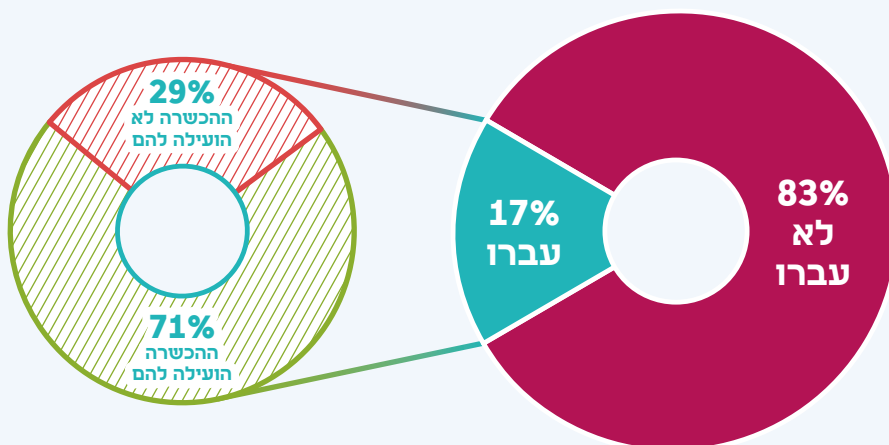
³⁰ ברלב; ריבקין. (2016)

הם משלמים בדרך כלל מכיסם - מובטחת תוספת שכר של כ-1000 ש"ח לחודש. משרד הרווחה מעביר את הסכום הנוסף המיועד לכך למפעילי המסגרות, אך לא כולם מעבירים את התוספת למטפלים. למרות זאת, ועל אף פניות חוזרות ונשנות של מטפלים למשרד הרווחה, הוא איננו מתערב בנושא. זאת, מתוך עמדה הגורסת כי אינו רשאי להתערב ביחסי עובד-מעביד ובענייני השכר, וכי אלו מצויים בסמכות המפעיל.

כאמור, מבחינת המדיניות של משרד הרווחה, כל התכניות הללו - וכן תכניות אחרות - אינן מחייבות, ובמרכזים השונים להפעלת המסגרות החוץ-ביתיות השונות שבאחריות המשרד³¹, הדרישות מכלל העובדים הלא פרופסיונליים מסתכמות בתעודת בגרות (וגם היא לא באמת נדרשת בחלק גדול מהפעמים). אין צורך בתואר ובוודאי לא בהכשרה ייעודית כלשהי, אם כי אלו אמורים להעניק לבעליהם עדיפות מסוימת במכרז. העובדים הלא מוכרים גם לא עוברים אף הכשרה משמעותית (אם בכלל) לפני כניסתם לתפקיד, למעט אוריינטציה קצרה וחפיפה בת כשבוע-שבועיים. במהלך עבודתם, הם עוברים הדרכה מינימלית ובלתי רשמית, בדמות הרצאות לא סדורות של גורמי פנים.

מנתוני הסקר שערכנו בקרב מדריכים במסגרות רווחה חוץ-ביתיות במיקור חוץ, עולה כי 83% מהמשיבים לא עברו הכשרה ייעודית לפני כניסתם לתפקיד. מתוך אלה שכן עברו הכשרה, 71% העידו שהדבר עזר להם במילוי תפקידם.

מרבית העובדים במסגרות חברתיות במיקור חוץ לא עברו הכשרה



³¹ ראה לדוגמה במכרז זה - <https://www.molsa.gov.il/Tenders/ServicesTenders/Docu-ments/%D7%9E%D7%A4%D7%A8%D7%98%20%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%9B%D7%9F%20143-2019%2010.09.19.pdf>

כמו ההכשרות, גם ההדרכות לא מתקיימות באופן סדיר ותקין. על פי דו"חות פיקוח של מפקחי משרד הרווחה, קיומן של הדרכות נבדק לעיתים נדירות בלבד. במקומות שלגביהם כן התבצעה בדיקה, נמצא כי ברובם (כ-90%) מתקיימת הדרכה, אך ישנו בלבול בהבחנה בין 'הדרכה' ל'שיבת צוות'. מנתוני משרד הרווחה עולה כי רובן המוחלט של ההדרכות מתקיימות על ידי הצוות הקבוע באותם מקומות ולא על ידי גורמים מקצועיים חיצוניים שהוסמכו להכשיר צוותים, ובכ-90% מהמקרים אין כל תיעוד של ההדרכות שהתקיימו. בסקר שערכנו העידו שליש מהמדריכים (34%) שאינם עוברים הדרכות באופן קבוע.

חשוב לציין שכמו בנושא הפרופסיה וההתאגדות, גם המדיניות המתוארת כאן - של הצבת דרישות מינימליות ביותר בפני העובדים הלא מוכרים ואי-הכשרתם - היא אינה טעות, אלא עומד מאחוריה רעיון מארגן. התופעה שבעטיה השירותים החברתיים במיקור חוץ מלאים בעובדים "בלתי מקצועיים" וחסרי הכשרה המועסקים בשכר נמוך, תוארה בספרות המחקרית כ"נישול ממיומנויות" (Deskilling). מדובר בתהליך שבמסגרתו הופכים תפקידים במקצועות טיפוליים (שבהם מועסקות בעיקר נשים) מכאלה שאוישו על ידי בעלות מקצוע בתנאים סבירים, לכאלה אשר מאוישים על ידי עובדות חסרות הכשרה והשכלה, מה שמאפשר למדינה לקיימם בתנאים מינימליים ובעלות נמוכה יחסית.³²

שכר ותנאים נוספים

ישנו קשר הדוק בין תנאי השכר של עובדים במסגרות טיפוליות לבין איכות הטיפול. שכר נמוך מונע מבעלי כישורים גבוהים וכושר השתכרות גבוה מלהגיע לתפקידים אלה, גורם לאחרים לראות את התפקיד כזמני ולעזוב אותו לאחר תקופה קצרה יחסית, מביא למרמור בקרב העובדים הקיימים ויוצר מחסור קבוע בכוח האדם בתחום.³³ כדי להשאיר את העובדים במערכת זמן משמעותי, על מנת שיצברו ניסיון ויעמיקו את הקשר עם המטופלים, יש לתת להם תנאי עבודה ושכר נאותים.³⁴ במכרזים שמקיימים משרדי הממשלה השונים, ובהם משרד הרווחה, לאספקת

³² בנימני; וילר, (2014); וילר, (2020).

³³ ממצאים דומים לגבי מקצועות טיפוליים נמצאו במחקרים שונים, ובהם כאלה שנעשו לגבי אחיות ומטפלים שונים בבתי אבות. ראו: (Harrington; Zimmerman; Karon; Robinson; Beutel. (2000), Spector ; Taka-da, 1991).

³⁴ כך נמצא, בין השאר, בנוגע לסייעות העובדות בבתי אבות. ראו: (Wiener; Squillace; Anderson; Khatutsk.), 2009).

גם במחקר שנעשה לגבי עובדות סוציאליות בשירותים החברתיים במיקור חוץ בישראל נטען ששכר נמוך, שחיקה ועומס הם הסיבות לעזיבתן התכופה את מקומות עבודתן. ראו: פז-פוקס; שלוסברג, (2012).

השירותים המצויים באחריותם, ישנן שתי התייחסויות של המשרד הממשלתי מזמין השירות לסוגיית שכרם ותנאי העסקתם של העובדים. ההתייחסות הראשונה נוגעת לחוקי העבודה, ובמסגרתה דורשים המשרדים מהמפעילים עמידה בזכויות סוציאליות בסיסיות ואוניברסליות המגיעות לכל שכיר, כגון שכר המינימום, ימי חופשה, תשלום עודף על עבודה בשעות נוספות ועוד. כמו כן נדרשת עמידה של המפעיל בצווי הרחבה הרלוונטיים לכלל העובדים או לחלקם.³⁵ באופן עקרוני, משרדי הממשלה אף מבצעים פיקוח, כפייה ואכיפה של עמידת המפעילים בדרישות אלו, אולם בפועל רגולציה זו מתקיימת באופן חלקי מאוד.

ההתייחסות השנייה לנושא השכר נעשית בשלב תקצוב המכרזים. כל משרד מפעיל ועדת תעריפים, שמורכבת בדרך כלל מנציגי משרד האוצר ונציגי המשרד מזמין השירות. הוועדה קובעת את התעריפים השונים עבור המכרזים שמוציאים המשרדים, ובין השאר גם את תעריפי כוח האדם. התעריפים נקבעים על פי חוקי העבודה וצווי ההרחבה הרלוונטיים, ועל פי התרשמותם והבנתם של חברי הוועדה באשר לשכר המקובל בשוק במקצועות הנדונים. כך, למשל, בטבלת שכר של משרד הרווחה משנת 2020, תוקצב שכרו של מטפל בלתי מקצועי בסכום העומד על שכר המינימום, ושכרו של מדריך תוקצב בסך של 7,500 ש"ח, כולל עלות מעסיק.

הסכומים המוקצבים לכל מכרז נקבעים על פי עלות כוח האדם שמתקנן למסגרת, בנוסף לכל שאר העלויות.³⁶ לא רק שהשכר שמוקצב לעובדים השונים המועסקים במסגרות הוא נמוך, אלא שמשרדי הממשלה אף לא מתעריבים באופן עקרוני בשכר שניתן בפועל, והגופים המפעילים - בהם עמותות וחברות עסקיות - רשאים לשנות את המשכורות כרצונם, כל עוד הסכום שהוקצב לכוח האדם עובר רק למטרה זו ובתנאי שתקן כוח האדם נשמר,³⁷ ואף עובד לא מקבל שכר הנמוך משכר המינימום או מצו ההרחבה הרלוונטי. כך יוצא שחלק גדול מהגופים המפעילים, שגם כך מוקצב להם סכום נמוך יחסית לעלויות שכר, בוחרים להגדיל את המשכורות למנהלים ולעובדים המקצועיים, להפריש סכום מסוים לטובת תקורה לגוף המפעיל, ולהשאיר את העובדים הלא מוכרים עם שכר נמוך במיוחד. בחברות עסקיות, המפעילות כיום כ-40% מהמסגרות, התמריץ לנהוג כך גדול במיוחד, בשל מטרות המוצהרות, שהיא השאת רווחים לבעלי המניות בחברה. כך, מהסקר שערכנו בקרב עובדים לא פרופסיונליים

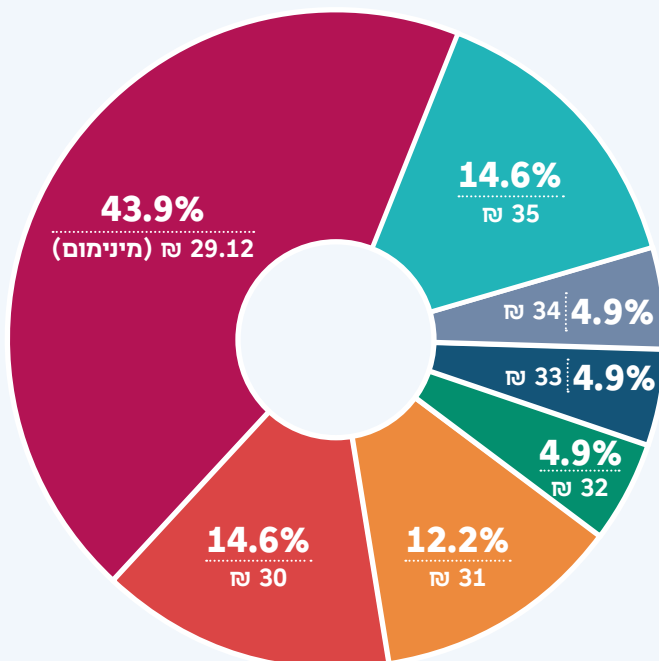
³⁵ כמו צו ההרחבה הנוגע לחובת הפרשה לפנסיה ולתנאי העסקתם של עובדים במקצועות בהם יש צו הרחבה ענפי תקף (כגון רופאות, עובדות סוציאליות ועוד).

³⁶ כגון מבנה, ציוד, תקורות, שולי רווח קטנים וכיו"ב.

³⁷ ואפילו זאת, רק ברמה העקרונית. בפועל, בשל המחסור הקשה בכוח האדם, התקנים לא נשמרים, והמשרד לא אוכף את הנושא ולא מעניש את המפעילים על אי-עמידה בתנאי המכרז.

במסגרות רווחה, עולה כי שכרם הממוצע עומד על 30.8 ש"ח לשעה, כשקל וחצי יותר משכר המינימום. במענה לסקר, אמר עובד במוסד לנוער בסיכון כי "המשכורת נמוכה מאוד ביחס למשאבים הנפשיים והזמניים שהעבודה דורשת".

שכר המדריכים והמטפלים במסגרות הרווחה שהשיבו לסקר שערכנו



במצב הנוכחי, גם אם יחפץ משרד הרווחה להעלות את שכר העובדים הלא מוכרים, ויתקצב אותו בעלות גבוהה יותר, הוא לא יוכל לחייב את המפעילים להעלותו בפועל, ואלה יוכלו להסיט את תוספות השכר למנהלים או לגורמים אחרים. עמדתם של גורמי מקצוע במשרד הרווחה היא כי התערבות בתנאי השכר של העובדים אינה באחריותה של הממשלה וכי היא עלולה ליצור יחסי עובד-מעביד ישירים בין העובד למדינה.³⁸

גורם נוסף לשחיקה בשכר העובדים הוא בעיית התפוסה. משרדי הממשלה מתקצבים את מפעילי המסגרות על פי מספר הדיירים, אלא שכתוצאה מאופי המסגרות והפעילות, קצב תחלופת הדיירים גבוה יחסית, בעוד שהמפעילים אינם יכולים להקטין ולכווץ את היקף כוח האדם באופן תכוף ובהלימה מלאה לתפוסה ברגע נתון. כך, קורה פעמים

³⁸ מידע שנמסר בעל פה.

רבות שעקב עזיבה של דיירים התקציב פוחת, אך כוח האדם אינו קטן בהתאם, ועד שדיירים חדשים יגיעו והתקציב יעלה, המפעילים נאלצים להחזיק כוח אדם רב מדי בתקציב נמוך מדי.³⁹ כדי להתמודד עם חוסר ודאות זה, מפעילים רבים מפרישים מראש סכומים מסוימים מהתקציב ושומרים אותם למקרה שבו תרד התפוסה. לעתים תכופות הם עושים זאת על ידי הפחתה במשכורת השוטפת של העובדים הלא מוכרים.

שחיקה, תחלופה ומחסור בכוח אדם

מקצועות ההדרכה והטיפול במסגרות הרווחה החוץ-ביתיות מתאפיינים, אם כן, בתנאי עבודה ירודים ובהיעדר הכשרה, הדרכה וליווי משמעותיים, ועל פי רוב גם אינם דורשים מהעובדים כל הכשרה מוקדמת רלוונטית. כל אלו גורמים לשחיקה משמעותית ולתחלופה גבוהה ומהירה בקרב העובדים במסגרות הדיור.

שחיקה בקרב עובדים היא תהליך של ירידה במוטיבציה ובמחויבות הרגשית והערכית לתפקיד.⁴⁰ היא נפוצה במיוחד בקרב עובדי רווחה ובריאות, שעבודתם מתאפיינת בעומס, בתנאים קשים ובמגע צמוד עם אנשים המצויים פעמים רבות במצבים לא פשוטים.⁴¹ מחקרים בנושא מצאו ששחיקה חמורה וניסיון מועט תורמים במידה ניכרת לפיתוח עמדות שליליות כלפי קשישים ולשיעורי התעללות גבוהים כלפיהם בבתי אבות.⁴² התחלופה המסחררת של המדריכים והמטפלים במסגרות פוגעת אף היא מבחינה טיפולית ורגשית בדייריהן, שרבים מהם חווים מחסור בדמויות משמעותיות קבועות בחייהם, וגורמת להם סבל רב.

על פי מחקר שערך מכון ברוקדייל במסגרות חסות הנוער במשרד הרווחה,⁴³ 47% מן המדריכים בכלל המסגרות שנבדקו, עזבו את מקום עבודתם בתוך תקופת זמן של שנה. על פי הסקר שערכנו, ל-69% מהעובדים במסגרות ותקן של עד שנה וחצי. 57.1% מהמדריכים סיפרו שהם מתכוונים לעזוב את תפקידם בחודשיים עד השנה הקרובים.⁴⁴ אחד המשיבים לסקר, שעבד במוסד לנוער בסיכון, ציין כי "השכר הנמוך למול האינטנסיביות הלא נורמלית ותנאי העבודה הגרועים גרמו לי, כמו למרבית העובדים שעבדו איתי בארבע השנים האחרונות, לפרוש מהמקצוע". עובדת אחרת, גם היא במוסד לנוער בסיכון, ציינה כי "אני הוותיקה ביותר בפער משמעותי מהאחרים בהוסטל

³⁹ https://www.nevo.co.il/law_html/law103/23_ptv_587163.htm

⁴⁰ Freudenberger, Herbert J, (1974)

⁴¹ Leiter; Maslach, (2004)

⁴² Terry M. Baltz, MS, Joseph G. Turner, PhD, (1977)

⁴³ כורזים; ניר, (2015).

⁴⁴ עדויות רבות נוספות לעניין זה מובאות אצל וילר, (2020).

ממחקר של מכון ברוקדייל
עולה כי 47% מהמדריכים
במסגרות חסות הנוער
שנבדקו עזבו את מקום
עבודתם בתוך תקופת זמן
של שנה. 57.1% מהמדריכים
שהשתתפו בסקר שערכנו
סיפרו שהם מתכוונים לעזוב
את תפקידם בחודשיים עד
השנה הקרובים

בו אני עובדת. אני עובדת מעט למעלה משנתיים והגעתי לדרגת שכר של 35 לשעה, עם שכר מאוד דומה גם במשמרות בשעות לילה בהן אני נדרשת להישאר ערה. אפקט השחיקה הוא נורא גבוה. ההדרכות המקצועיות לא שוות להכשרה מקצועית, מדובר בזמן שיח פרטני וקבוצתי המאפשר אוורור, הדרכה וחשיבה משותפת, אבל לא מקנה ידע בנושאי ההתמחות הספציפיים הרבים שצריך להתמודד איתם בעבודה כזו: פוסט טראומה, תרופות פסיכיאטריות, הפרעות אכילה, פגיעות מיניות, עזרה ראשונה ועוד".

השחיקה הגבוהה ותחלופת העובדים הגבוהה יוצרות במסגרות גם מחסור כרוני בכוח אדם. כמו בשאר הסוגיות בתחום כוח האדם במסגרות, גם בנושא זה אין נתונים רשמיים, אך ישנן מספר עדויות לתופעה. כך, לדוגמה, הצביע מבקר המדינה על מחסור חמור בכוח אדם במעונות היושבים תחת מנהל של⁴⁵ ובאופן ספציפי במעון מסילה לנוער בסיכון⁴⁶, ומשרד הרווחה עצמו העיד שישנו מחסור של כ-20% בכוח האדם.⁴⁷ תחקיר עיתונאי הביא עדויות רבות לשימוש בפרקטיקות בעייתיות במוסדות לאנשים עם מוגבלויות בשל מחסור בכוח אדם.⁴⁸

תחקיר אחר הביא את סיפורם של מספר מוסדות חדשים לאנשים עם מוגבלויות שלא נפתחו עקב מחסור בכוח אדם,⁴⁹ וציטט את מנכ"ליות אלו"ט ואק"ים. אלה הם ארגוני הורים לאנשים עם מוגבלויות שגם מפעילים מסגרות חוץ-ביתיות, שהם ארגוני החברה האזרחית המרכזיים בתחום. המנכ"ליות העידו כי "יש מחסור בכל התחומים של עובדים טיפוליים. מחסור בהוסטלים, בבתים לחיים, בגני תקשורת ומרכזי לימוד ותעסוקה לאוכלוסיות מוגבלות ומיוחדות". עוד אמרו כי "אנחנו מתמודדים עם מחסור קשה במועמדים מתאימים... אנחנו מאמינים שהפתרון בטווח הקצר הוא שהמדינה תיתן תמריצים לאנשים שבאים לעבוד במשרות האלה. בטווח הארוך יש צורך בהסדרת

⁴⁵ המנהל האחראי על טיפול, שיקום ומניעה לאוכלוסייה אשר נמצאת בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי.

⁴⁶ מבקר המדינה | דוח שנתי 70 | 2020, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁴⁷ "לא משקמים ולא מטפלים": כך נראית קריסת הרשות שאמונה על סיוע לנוער בסיכון, ידיעות אחרונות, 2021

⁴⁸ בידוד לשנתיים וקשירות של 13 שעות ביממה: כך מאפשר משרד הרווחה פגיעה במטופלים, אור קשתי, הארץ, 2022

⁴⁹ שכר נמוך, מחסור בעובדים: הבית לצעירים על הרצף האוטיסטי נותר מיותר, הדר גיל-עד, ידיעות אחרונות, 2021

המשרות החשובות האלה, והפיכתן למקצוע של ממש, שדורש תנאי סף, הכשרות, שדרת ניהול ואופק קידומי".

בעקבות מצוקת כוח האדם הקשה, משרד הרווחה אף הכריז על מענק התמדה מיוחד למטפלים במסגרות לאנשים עם מוגבלויות, שיינתן למטפלים שהתמידו בעבודתם למשך התקופה (הקצרה למדי) של 12 ו-24 חודשים.⁵⁰

50 מענק של משרד הרווחה ינסה למשוך צעירים לעבוד בהוסטלים, שווים, 2022.

מה צריך לעשות

התמקצעות מערך המדריכים והמטפלים

במסגרות החוץ-ביתיות

בטווח הקצר:

איסוף שיטתי של מידע לגבי כלל העובדים במסגרות החוץ-ביתיות

הפעולה הראשונית והפשוטה ביותר שעל משרד הרווחה לעשות, היא איסוף מידע שיטתי ונרחב ככל הניתן על העובדות והעובדים במסגרות החוץ-ביתיות. איסוף מידע לגבי מספרם, הכשרתם, ניסיונם, משך העסקתם, שכרם וכיו"ב של העובדים, על ידי שליחת דרישת דיווח שנתית למפעילים, ואף הכנסת הנושא כרכיב בתוך המכרזים, יאפשר להבין את ממדי התופעות שתוארו לעיל ואת פרטיהן המדויקים, וכך להביא למדיניות מושכלת יותר הבנויה על מידע מוצק.

חידוש ופיתוח מערך ההכשרות של משרד הרווחה ו'ישור קו' לכל העובדים במסגרות בתחום ההכשרה

בעבר, כשמסגרות הרווחה ברובן המוחלט הופעלו ישירות על ידי משרד הרווחה, היה המשרד גם זה שהעביר הכשרות לעובדים. כיום מקיים בית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותי הרווחה (שמופעל גם הוא במיקור חוץ חלקי) הכשרות והדרכות שונות למדריכים ומטפלים, אך אלה מעטות, קצרות ברובן ואינן מחייבות. יש לקבוע שהאחריות להכשרה והדרכה של צוותי המסגרות כולם, מוטלת על משרד הרווחה. בהמשך לכך, יש לקבוע הכשרה בסיסית הנדרשת מכל מדריך ומטפל במסגרות החוץ-ביתיות שמפעיל משרד הרווחה, ולהעבירה ישירות לכלל המדריכים והמטפלים בזמנים קבועים בשנה. כמו כן, יש לכתוב תכנית הדרכה שנתית מפורטת, שהשתתפות בה תהיה חובה למדריכים ולמטפלים השונים.

בטווח הבינוני:

שינוי תנאי מכרזי הרכש החברתי ולקיחת אחריות מחודשת על תנאי העבודה של העובדים במסגרות במיקור החוץ

בשנת 2014 החלה הממשלה בתהליך שיפור השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ (רכש חברתי). במסגרת ההליך הוקם אגף העוסק בנושא במשרד ראש הממשלה, נכתבו מדריכים בתחום, והוחל בכתיבת מכרזים חדשים לרכש חברתי שיכללו מדדי תוצאה איכותיים.

יחד עם זאת, בשל סיבות שונות (הקשורות גם לכך שהוצאת השירותים החברתיים למיקור חוץ נקבעה מראש בעיקר כדי להסיר מהמדינה אחריות לעובדים), במדריך הממשלתי ובתכניות העבודה השונות כמעט שלא מושם דגש על עובדי המסגרות עצמם, על תנאי עבודתם, הכשרתם וכיו"ב. הטמעת התייחסות רצינית לכוח האדם במסגרות, להכשרתו, לתנאי עבודתו, לניסיונו ולשביעות רצונו, בתוך תהליכי הרכש החברתי - בתחילה במתודולוגיה המגובשת על ידי משרד ראש הממשלה ובהמשך במשרדים החברתיים השונים - יכולה להתחיל ליצור שינוי משמעותי בנושא. כך, לדוגמה, המידה שבה הצליח המעסיק לשמר את העובדים במקום העבודה, שביעות רצונם, התקדמותם, שמירה על זכויותיהם ואפילו גובה שכרם, יכולים להוות קריטריונים לבחירת מפעילי מסגרות ולהערכתם השוטפת.

בנוסף, דרושה הבהרה של היועץ המשפטי לממשלה, שתגדיר את המותר והאסור בהתערבות ביחסי העבודה של העובדים במסגרות במיקור חוץ, ותאפשר למשרדי הממשלה טווח פעולה רחב יותר בעיסוק בנושא זה. ייתכן כי תידרש חקיקה, בדומה לזו שנעשתה בחוק הגברת האכיפה משנת 2011 שהטיל על מזמין השירות - ותהיה זו המדינה או גורם אחר - אחריות על שמירת תנאי העבודה המינימליים של עובדים כפי שנקבעו בחוק. מאז חקיקת החוק שונו המכרזים של המדינה לאספקת שירותים במיקור חוץ, וכיום היא דורשת מהמפעילים לשמור על זכויות עובדיהם על פי החוק וההסכמים הקיבוציים הרלוונטיים, ובאופן עקרוני גם מפקחת על הנושא. אך ההתערבות המינימלית הזו אינה מספיקה, ויש צורך בהיתר או בחיוב להתערבות נרחבת יותר.⁵¹

איגוד העובדים על בסיס ענפי והכרה בהסכמים קיבוציים בעת חילופי מפעיל

בניגוד לאיגוד על בסיס מקום עבודה או מעסיק ספציפי ("איגוד מפעילי"), לאיגוד ענפי יש את היכולת העקרונית לפעולה משותפת מול משרד האוצר והמשרד הממשלתי הרלוונטי וליצירת הסכמים שיחזיקו מעמד גם בחילופי מעסיק במכרז (או עקב כל סיבה אחרת). חלק מההסכמים הענפיים בישראל נהוגים בתחומים בהם ישנם בעיקר עובדים מוחלשים וחסרי השכלה אקדמית, כמו ענפי הבנייה, הניקיון והשמירה. הסכמים דומים קיימים במקצועות הליבה של השירותים החברתיים בישראל, כגון חינוך (מורים), רפואה, סיעוד ועבודה סוציאלית.

הניסיון בעולם מראה שאיגוד ענפי הוא פתרון טוב למקומות בהם קשה לאגד עובדים.⁵²

⁵¹ אגב, במדינות שונות ניתן לבצע צעדים דומים על פי חוק. כך לדוגמה, באפריל 2021 חתם נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן על צו שהעלה את שכר המינימום של עובדי הקבלן בשירות ממשלת ארצות הברית ל-15 דולר לשעה. זאת, בעוד ששכר המינימום הקודם של עובדי הקבלן עמד על 10.95 דולר, ושכר המינימום הפדרלי עומד על 7.25 דולר.

⁵² Negotiating Our Way Up, OECD, 2019

כאמור, כאשר מדובר באיגוד שנעשה במסגרת מופרטת ספציפית או מול מפעיל ספציפי, האיגוד וההישגים נידונו להימחק ברגע שהמפעיל מוחלף. לעומת זאת, איגוד ענפי של מדריכים או של כלל עובדי המסגרות החברתיות במיקור חוץ, יאפשר לדלג מעל קושי מובנה זה ולשמר את ההישגים ואת האיגוד ללא תלות בחילופי מפעיל. למעשה, באותן מסגרות ממש בהן נמצאים המדריכים, עובדות גם עובדות סוציאליות, הזכות לתנאים שאמנם אינם מפליגים, אך הם עדיין טובים בהרבה מאלה של המדריכים. זאת, הודות לעובדה שהן חוסות תחת הסכם ענפי לענף העובדות הסוציאליות.

כיום קשה לאגד את המדריכים והמטפלים באופן ענפי, מכיוון שמקצועותיהם אינם מוגדרים באופן חוקי. ברור כי התמקצעות (פרופסיונליזציה) והגדרת ענפים אלה תקל מאוד על התאגדותם, אך ייתכן כי כדאי לנסות ולאתגר כבר עכשיו את בית הדין לעבודה והממשלה, ולנסות לבצע מהלך התאגדות רוחבי כזה, גם בלי הכרה רשמית במקצוע.

כמו כן, יש לשנות את חוק ההסכמים הקיבוציים כך שיקל על התאגדות עובדים במסגרות ספציפיות. כיום, בעת החלפת מפעיל של מסגרת חוץ-ביתית במפעיל חדש, נמחקים כל הישגי ההסכמים הקיבוציים שנחתמו עם המפעיל הקודם. מעבר לפגיעה שבמחיקת ההישגים עצמם, הדבר יוצר גם תמריץ שלילי לחתימה על הסכמים קיבוציים נוספים. כדי לפתור את הבעיה, יש לקבוע בחקיקה או בנהלי המשרד כי הסכמים קיבוציים ימשיכו לחול גם בעת החלפת מפעיל, בדומה לשמירת ותק לעובדי קבלן בעת החלפת מעסיק, שנקבעה בסעיף מיוחד בחוק.⁵³ לשם כך יש לתקן את סעיף 18 לחוק ההסכמים קיבוציים⁵⁴, שקובע כי הסכם קיבוצי יישמר גם בעת החלפת בעלי מפעל, ולקבוע שיחול גם בעת החלפת מפעיל במקומות עבודה המופעלים על ידי מכרזים.

בחינה מחודשת של הפעלת מוסדות במיקור חוץ על ידי חברות בע"מ

יש לבחון מחדש את המדיניות שמאפשרת ואף מעודדת מעבר של הפעלת מוסדות רווחה מארגונים ללא כוונת רווח לחברות בע"מ שפועלות למטרת רווח. ישנה סתירה מובנית בין האינטרס הכלכלי של חברות אלה לבין רווחת הדיירים ותנאי העובדים, והתועלת מכניסתן לתחום אינה ברורה. על הממשלה לגבש מדיניות סדורה בהקשר זה, שתבסס על מחקר ועל נתונים מהשטח.

⁵³ חוק פיצויי פיטורים, סעיף 9א'.

⁵⁴ חוק ההסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.

בטווח הארוך:

התמקצעות (פרופסיונליזציה) של התחומים הלא מקצועיים

הפתרון הכולל והטוב ביותר לבעיה שהוצגה הוא הפיכת מקצועות המדריך והמטפל לפרופסיה, ובעקבותיה קביעת הכשרה מחייבת, שיפור תנאים ועוד. ניתן להתחיל תהליך זה על ידי הקמת ועדה בשיתוף כלל השחקנים בשדה - משרד הרווחה, נציגי העובדים, אנשי אקדמיה ונציגי עובדים במקצועות קרובים - אשר יגדירו בצורה ברורה יותר את מקצועות המדריך והמטפל לסוגיהם השונים, את דרישות הסף שיש לעמוד בהן כדי להתקבל לעבודה, את ההכשרה הדרושה כדי לעבוד בהם, את מטרות התפקיד וכו'. לאור מסקנות הוועדה, יידרשו משרדי הממשלה להחליט היכן אותם מקצועות דרושים, כיצד לפעול לשיפורם ועוד. בדרך זו יכולים אותם משרדים לקבוע את תנאי הקבלה, ההכשרה וההעסקה במקצועות אלו.

דרך המלך לקבע את ההמלצות שיתגבשו היא דרך חקיקה ראשית, בהליך דומה לזה המתרחש בשנים האחרונות במקצועות הפרא-רפואיים. באופן דומה לחוק "הסדרת מקצועות הבריאות", יש לחוקק את חוק "הסדרת מקצועות הרווחה" שבו יעוגנו המקצועות השונים ומאפייניהם הייחודיים. כך, לצד קביעת דרישות הסף וההכשרה עבור המקצועות, הם יזכו לחשיבות ויוקרה גבוהים יותר מאלו שיש להם כיום, וממילא ישופרו תנאיהם. באופן זה יהיה פשוט בהרבה לאגד את העובדים במקצועות אלה על בסיס ענפי, בדומה לעובדות הסוציאליות ולעובדות במקצועות הפרא-רפואיים, ובכך לשפר את תנאי הכשרתם ועבודתם באופן קבוע ומוחלט. אפקט דומה, גם אם לא מלא, יהיה להסדרה חלקית של העיסוק לא דרך חוק, אלא דרך מתן תעודת גמר ממשלתית למשלימי הכשרה בתנאים שתקבע המדינה, והפיכת קבלת תעודה זו לתנאי מחייב להעסקה בתחום.

מובן מאליו כי אם מהלכי ההתמקצעות לא יהיו מלווים בשיפור משמעותי בשכר ובתנאים, הם יישארו חסרי משמעות, ובמידה רבה של ודאות רק יגדילו את המחסור במדריכים ומטפלים. אולם לאור העובדה שלמהלכי ההתמקצעות עצמם עלות כספית אפסית, מכיוון שהם עוסקים בהסדרה בלבד, ושלא מדובר במספר גדול במיוחד של עובדים, הרי שעל אף שהמהלך הרחב יכול לשיפור בתנאי השכר, עלותו הכוללת עדיין לא תהיה גבוהה.

האגף להסדרת מקצועות בזרוע העבודה מציין כי במקרים אחרים עלה שכר העובדים במקצוע מסוים בכ- 15%-30% לאחר הסדרתו,⁵⁵ אם כי במקרים אחרים הוא מציין מדובר

⁵⁵ אסדרת מערך מקצוע - מורשה לביצוע עבודות במערכות קירור ומיזוג אוויר, אגף בכיר להסדרת עיסוקים, זרוע העבודה.

**הפתרון למשבר עובדי
המסגרות החוץ-ביתיות
טמון בהתמקצעות תחומי
ההדרכה והטיפול, ובלקיחת
אחריות מצד משרד הרווחה
על תנאי העסקתם והכשרתם
של העובדים ועיגונם בתנאי
המכרזים ובהסכם קיבוצי
שיישאר בתוקף גם כשמפעילי
המסגרות יתחלפו**

היה בבעלי מקצוע ששירותיהם נשכרים בשוק הפרטי וממילא על פי כללי היצע וביקוש, ולא על ידי החלטה ממשלתית. בכל מקרה, גם אם נכפיל את שיעור העלייה הגבוה הזה במספר המשוער של עובדים רלוונטיים במסגרות השונות, נגיע לעלות שנתית נוספת שככל הנראה לא תחרוג מסכום של כ-180-360 מיליון ש"ח בשנה.

הוצאת שירותי הרווחה בישראל למיקור חוץ⁵⁶ נעשתה במידה רבה על מנת להסיר ממדינת ישראל את אחריותה הישירה לעובדי הרווחה, ולהוזיל את תנאי העסקתם. זאת, לצד מטרות מוצהרות אחרות, ובהן הגדלת היעילות ושיפור השירות לאזרח. אחד מנוזקי מהלך זה הוא העסקה נרחבת מאוד של עובדים "לא-פרופסיונליים", שהפכו לעובדים לא-מוכרים, במסגרות החוץ-ביתיות של משרד הרווחה. עובדים אלו הם נוכחים-נפקדים מבחינת רשויות המדינה, חסרי הכשרה, זכויות ויציגות רשמית.

מעבר לפגיעה הקשה שנגרמה לעובדים (רובן עובדות, למעשה) כתוצאה מכך, לשחיקה שהם חווים ולתחלופה הגבוהה שלהם, גובה צורת העסקה זו מחיר גם באיכות הטיפול שניתן לדיירים במסגרות, שמגיעים מכמה מהאוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל.

בשנים האחרונות החלה מדינת ישראל לקחת אחריות מחודשת על השירותים החברתיים שהיא מספקת במיקור חוץ, ולבדוק גם את איכות המוסדות והטיפול שהם מעניקים, ולא רק את העלויות והפרטים הטכניים של הפעלתם. יחד עם זאת, מגמה מבורכת זו חייבת לכלול גם לקיחת אחריות - ולו חלקית ביותר - על העובדים במסגרות, על הכשרתם, על תנאי עבודתם ועל השכר המשולם להם, ומתוך כך גם על הדיירים, שיזכו לתנאי חיים הולמים וטובים יותר. פתיחה במהלך כולל שזוהי מטרתו תהווה הגשמה חשובה של אחריות המדינה לאזרחיה בכלל, ולאלה החלשים יותר בפרט.

⁵⁶ כמו גם השארת אחרים, שנוצרו מלכתחילה בחברה האזרחית, במצב זה.

Butler, Linda S; Little, Liza; Grimard, Andre R. (2009). *Research Challenges: Implementing Standardized Outcome Measures in a Decentralized, Community-based Residential Treatment Program*. Child & Youth Care Forum.

Charlene Harrington; David Zimmerman; Sarita L. Karon; James Robinson; Patricia Beutel. (2000). *Nursing Home Staffing and Its Relationship to Deficiencies*. The Journals of Gerontology.

Doran, Neal; Hohman, Melinda; Koutsenok, Igor. (2011) *Linking Basic and Advanced* Freidson, H.E. (1994) *Professionalism reborn: Theory, prophecy and policy*. London: Policy Press.

Freudenberger, Herbert J. (1974). *Staff burnout*. Journal of Social Issues.
Motivational Interviewing Training Outcomes for Juvenile Correctional Staff in California, Journal of Psychoactive Drugs.

Goldson, Barry. (2005). *Child Imprisonment: A Case for Abolition*. Youth Justice.

Joshua M Wiener; Marie R Squillace; Wayne L Anderson; Galina Khatutsky. (2009) *Why do they stay? Job tenure among certified nursing assistants in nursing homes*. Gerontologist.

Leiter, Michael; Maslach, Christina. (2004). *Areas of work life: Areas of Worklife: A Structured Approach to Organizational Predictors of Job Burnout*, Research in Occupational Stress and Well Being.

Spector William D, Takada Hitomi Adrianna. (1991). *Characteristics of nursing homes that affect resident outcomes*. J Aging Health.

Terry M. Baltz, MS, Joseph G. Turner, PhD, (1977), *Development and Analysis of a Nursing Home Aide Screening Device*, The Gerontologist.

אטקס, חגי; אלמוג, גיא. (2021). התאגדות עובדים בישראל בשנים 2014-2018, בנק ישראל.

בנימני, אורלי; וילר, מרטין. (2014). תנאי העסקה ברכש שירותים חברתיים בישראל: מרווחה תעסוקתית לחוזיות תעסוקתית. האוניברסיטה העברית בירושלים.

בר לב, ליטל; ריבקיין, דורי. (2016). הסמכת מטפלים באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית במסגרות הדיור החוץ-ביתי: מחקר הערכה. מכון ברוקדייל.

וילר, מרטין. (2020). מחיר ההפרטה: שחיקה ותחלופה בשירותים החברתיים בישראל. אוניברסיטת בן גוריון בישראל.

כורזים, מלכה; ניר, שירי. (2015). תחלופת מדריכים חינוכיים במסגרות חוץ-ביתיות של רשות חסות הנוער: מאפיינים וסיבות. מכון ברוקדייל.

מנדלקרן, רונן; שרמן, אריק. (2015). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. בתוך: מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי; ון ליר, הקיבוץ המאוחד.

פז-פוקס, אמיר. (2015). עובדים בעידן של הפרטה. בתוך מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי; ון ליר, הקיבוץ המאוחד.

פז-פוקס, אמיר; שלוסברג, ענבל. (2012). מה שומר על השומרות? עובדים סוציאליים בעידן של הפרטה. בטחון סוציאלי.

קורן, דוד. (2013). ההכשרה להוראה כמקצוע פרופסיונלי, עיון מחודש בעקבות חובת ההתמחות. מים מדליו, 25-26 (למדים מההגדות), תשע"ד-תשע"ה.

שרר, משה. (1989). התמקצעות עובדי קידום נוער בישראל, הצלחות ומימושן. חברה ורווחה, ט' (3).

